

Amandemen Terhadap Pasal 11 Undang - Undang Dasar 1945 Berkaitan Dengan Ratifikasi Perjanjian Internasional (Perspektif Hukum Internasional Dan Hukum Tata Negara)

Delfina Gusman, Zimtya Zora

Faculty of Law, Universitas Andalas. E-mail: vivin_nissa@yahoo.co.id

Abstract: *Indonesia cannot close eyes that cooperation with other countries is needed. Different interests and the source of the power possessed make the state independent of one another. Cooperation between countries can occur in agreed to an international agreement. The national interest and public interest broad should be included in International Agreement to other countries, do not get international treaties approved by the government torment the people. Hence, legal basis international treaties in Indonesia must be clear and firmly, to avoid possible in the practice of especially with regard to the ratification of a treaty. Do not get obscurity legal basis cause financial losses for the state especially the people.*

Keywords: *International Agreement, To Amandement, Ratification*

1. Pendahuluan

Perjanjian Internasional sebagai sumber utama hukum internasional mempunyai peranan penting dalam pembentukan hukum internasional. Kaidah-kaidah hukum internasional banyak dilahirkan melalui perjanjian internasional yang dibuat oleh Negara-negara sebagai subjek utama hukum internasional. Negara dalam berinteraksi satu sama lain memerlukan formulasi hukum internasional untuk menjembatani perbedaan ketentuan hukum nasional yang berlaku di masing-masing Negara. Kerjasama antar Negara sudah merupakan suatu kebutuhan yang harus dipenuhi oleh Negara. Perbedaan jumlah sumber daya alam, perbedaan sumber daya manusia serta ketersediaan modal merupakan beberapa hal yang membuat negara harus melakukan kerjasama satu sama lain.

Hukum internasional secara karakter, struktur, mekanisme pembuatan serta cara berlakunya berbeda sama sekali dengan hukum nasional. Di Indonesia sendiri dikenal lembaga *trias política* (eksekutif, legislatif dan yudikatif), yang masing-masing berfungsi untuk membuat, menjalankan dan menegakkan hukum yang berlaku di Indonesia. Masyarakat tidak pernah diminta persetujuan oleh negara apabila suatu produk hukum akan diberlakukan. Produk hukum yang sudah diundangkan dalam lembaran negara, secara otomatis akan berlaku pada saat diundangkan. Berbeda halnya dengan cara berlakunya hukum internasional. Negara untuk bisa terikat dalam statuta perjanjian internasional, harus melakukan suatu tindakan pengesahan/ ratifikasi.

Ratifikasi dari sisi hukum perjanjian internasional pada esensinya adalah tindakan konfirmasi dari suatu negara terhadap perbuatan hukum dari pejabatnya yang telah

menandatangani suatu perjanjian internasional sebagai tanda persetujuan untuk terikat pada perjanjian tersebut ¹. Secara tradisional, pengesahan / ratifikasi perjanjian internasional dapat dilihat dari dua perspektif prosedur yang terpisah, namun satu sama lain saling terkait, yaitu prosedur internal (nasional) dan prosedur eksternal. (internasional) ². Prosedur internal (nasional) merupakan dasar bagi suatu negara untuk melakukan prosedur eksternal (internasional). Masing-masing negara mempunyai ketentuan yang berbeda sehubungan dengan prosedur internal.

Di Indonesia pengaturan mengenai pengesahan / ratifikasi suatu perjanjian internasional merupakan permasalahan hukum tata negara. Satu-satunya landasan hukum pembuatan perjanjian internasional diatur dalam pasal 11 UUD 1945 ayat 1 yang menyatakan bahwa “ *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain* ” ³. Selanjutnya ayat 2 menyatakan “ *Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan DPR* “. Sedangkan ayat 3 pasal 11 UUD 1945 berbunyi “ *ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang* “. Jika dibaca ketentuan yang terdapat dalam pasal 11 masih sangat sumir dan perlu penjelasan lebih lanjut.

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 11 UUD 1945 serta penjelasannya Surat Presiden 2826/HK/1960 masih sangat singkat dan sumir, sehingga sering terjadi penyimpangan dalam prakteknya. Klarifikasi terhadap permasalahan ini terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa “ *Pengesahan Perjanjian Internasional sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan Undang-Undang atau Keppres* “. Selanjutnya Pasal 10 mengatur tentang materi-materi perjanjian internasional apa saja yang harus disahkan dengan Undang-undang. Penjelasan Pasal 10 menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional melalui undang-undang dilakukan berdasarkan materi perjanjian dan bukan berdasarkan bentuk dan nama (*nomenclature*) perjanjian. Klasifikasi menurut materi perjanjian dimaksud agar tercipta kepastian hukum dan keseragaman atas bentuk pengesahan perjanjian internasional dengan undang-undang. Pengesahan perjanjian internasional dengan Keppres dilakukan apabila materi perjanjian tidak termasuk materi sebagaimana dimaksud Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2000. Salah satu penyimpangan yang terjadi adalah ketika Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak anak dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1990, seharusnya Pemerintah meratifikasi dengan Undang-Undang bukan Keppres, karena materi perjanjian internasional tentang Hak asasi manusia adalah salah satu materi yang harus diratifikasi dengan Undang-Undang.

¹ Damos dumoli agusman dalam artikel “ apa arti pengesahan/ratifikasi perjanjian internasional?, hal 1 departemen luar negeri, 2009

² *Ibid*

³ Boer mauna, hal 163, *Hukum Internasional pengertian, peranan dan fungsi dalam era dinamika* , Global, 2003

Penyimpangan justru terlihat jelas ketika pada tahun 2012 Indonesia meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak anak Mengenai Penjualan anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak dengan UU Nomor 10 Tahun 2012. Protokol Opsional ini masih merupakan satu kesatuan dengan Konvensi Hak-Hak Anak yang sudah terlebih dahulu diratifikasi oleh Indonesia. Yang menjadi persoalan adalah mengapa perjanjian internasional yang masih merupakan satu kesatuan di ratifikasi dengan cara yang berbeda (satu dengan Keppres dan satunya lagi dengan UU). Seharusnya kedua perangkat aturan internasional tentang Konvensi Hak-Hak Anak ini diratifikasi dengan UU.

Pada penelitian sebelumnya yang menjadi pembahasan adalah kewenangan Presiden dalam membuat perjanjian internasional dengan negara lain serta peran DPR dalam hal pengesahannya. Dikarenakan dasar hukum yang tidak secara tegas dan gamblang mengatur sehingga ditemukan penyimpangan-penyimpangan dalam praktik. Berdasarkan hasil penelitian seharusnya dilakukan amandemen terhadap Pasal 11 UUD 1945, sehingga ketentuan peraturan tertinggi sampai peraturan terendah sejalan dan tidak menimbulkan kebingungan. Dalam penelitian lanjutan ini kami akan membahas tentang penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam proses ratifikasi perjanjian dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia dan membandingkannya dengan negara lain (Malaysia).

1. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Perjanjian Internasional

Pasal 2 Konvensi Wina tahun 1969 tentang Perjanjian Internasional memberikan definisi perjanjian internasional, yaitu merupakan "Persetujuan yang dibuat antar negara dalam bentuk tertulis, dan diatur oleh hukum internasional, apakah dalam instrumen tunggal atau dua atau lebih instrumen yang berkaitan dan apapun nama yang diberikan padanya".

Defenisi tersebut kemudian dikembangkan oleh Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1999 Tentang Hubungan Luar Negeri. Perjanjian Internasional adalah "*perjanjian dalam bentuk dan sebutan apapun, yang diatur oleh hukum internasional dan dibuat secara tertulis oleh Pemerintah Republik Indonesia dengan satu atau lebih negara, organisasi internasional atau subjek hukum internasional lainnya, serta menimbulkan hak dan kewajiban pada pemerintah Republik Indonesia yang bersifat hukum publik*".

Selanjutnya definisi Perjanjian Internasional dalam Undang-Undang No.24 Tahun 2000, yaitu "*setiap perjanjian di bidang hukum publik, yang diatur oleh hukum internasional, dan dibuat oleh pemerintah dengan negara, organisasi internasional, atau subjek hukum internasional lain*".

Dari pengertian tersebut diatas, terdapat beberapa kriteria dasar atau parameter yang harus dipenuhi oleh suatu dokumen perjanjian internasional untuk dapat dikatakan sebagai suatu perjanjian internasional menurut Konvensi Wina 1969 dan UU No 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, yaitu :⁴

⁴ Damos Dumoli Agusman, *Op cit*, hal 20 - 21

1. Perjanjian tersebut harus berkarakter internasional (*an international agreement*), sehingga tidak mencakup perjanjian-perjanjian berskala nasional seperti perjanjian antar negara bagian atau antar pemerintah daerah dari suatu negara nasional.
2. Perjanjian tersebut harus dibuat oleh negara dan/atau organisasi internasional (*by subject of international law*), sehingga tidak mencakup perjanjian yang sekalipun bersifat internasional namun dibuat oleh non subjek hukum internasional, seperti perjanjian antara negara dengan perusahaan multinasional.
3. Perjanjian tersebut tunduk pada rezim hukum internasional (*governed by international law*) yang oleh Undang-Undang No. 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional disebut dengan “ diatur dalam hukum internasional serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik “. Perjanjian-perjanjian yang tunduk pada hukum perdata nasional tidak tercakup dalam kriteria ini.

Parameter tentang “ *governed by international law* ” merupakan elemen yang sering menimbulkan kerancuan dalam memahami perjanjian internasional. Dalam pembahasan tentang konvensi wina 1969, komisi hukum internasional yang merancang konvensi ini merasakan rumitnya pengertian *governed by international law* serta berupaya mengklarifikasi dalam bentuk contoh. Komisi menyatakan bahwa suatu dokumen adalah *governed by international law* jika memenuhi dua elemen, yaitu adanya maksud untuk menciptakan kewajiban dan hubungan hukum (*intended to create obligations and legal relations*) dan tunduk pada rezim hukum internasional (*under international law*).

a. *Intended to create obligations and legal relations*

*There maybe agreements whilst concluded between states but create no obligations and legal relations. They could be in the form of a “ Joint Statement ”, or “ MOU ”, depends on the subject matter and the intention of the parties*⁵

b. *Under International Law*

*There maybe agreement between states but subject to the local law of one of the parties or by the private law system / conflict of law such as “ agreements for the acquisition of premises for a diplomatic mission or for some purely commercial transactions i.e loan agreements ”*⁶

Meskipun komisi hukum internasional telah memberikan klarifikasi tapi permasalahan “ *governed by international law* ” masih menimbulkan perdebatan dan membingungkan dalam praktek negara. Undang – Undang No. 24 Tahun 2000 berupaya melakukan klarifikasi tentang pengertian “ *governed by international law* ” dengan penambahan beberapa kalimat klarifikasi. Pengertian “ *governed by international law* ” dirumuskan menjadi “ *yang diatur dalam*

⁵ ILC Draft and commentary on the law of treaties dalam Damos Dumoli agusman

⁶ Report of the ILC special rapporteur, 1962 dalam damos dumoli agusman

hukum internasional “ dan menambahkan kalimat “ *serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik* “. Kalimat ini juga melahirkan kontroversi dan kerancuan dalam praktek di Indonesia, karena adanya pandangan bahwa perjanjian-perjanjian perdata sepanjang menciptakan hak dan kewajiban publik termasuk dalam kategori perjanjian internasional yang diatur dalam Undang-Undang no 24 Tahun 2000. Perjanjian pinjaman luar negeri Indonesia, misalnya, sekalipun akan tunduk pada hukum perdata akan selalu dinilai sebagai “ menciptakan hak dan kewajiban publik “. Kerumitan masalah ini tidak terlepas dari akar masalah yang timbul dari persoalan perbedaan hukum publik dan hukum perdata khususnya yang terkait dengan perilaku negara sebagai badan publik saat melakukan perbuatan perdata.

2. Tinjauan Umum Tentang Ratifikasi

Istilah ratifikasi diterjemahkan oleh UU No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional menjadi “ pengesahan “. Menurut Pasal 2 (1) b Konvensi Wina 1969 tentang perjanjian internasional “ ratifikasi “ adalah *ratification, acceptance, approval and accession mean in each case the international act so named whereby a state establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty*. Selanjutnya menurut Pasal 14 Konvensi Wina 1969, ratifikasi adalah suatu cara untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian dan lazimnya selalu didahului dengan adanya penandatanganan. Atau dengan kata lain ratifikasi adalah perbuatan hukum lebih lanjut suatu negara guna mengkonfirmasi perbuatan penandatanganan yang mendahuluinya⁷. Konvensi juga mengenal cara pengikatan lain seperti aksesi (*accession*) yang tidak didahului dengan penandatanganan, melainkan didahului dengan adanya suatu perjanjian yang sudah terbentuk dan terbuka bagi negara yang tidak menandatangani untuk turut serta. Undang-Undang No 24 Tahun 2000 menerjemahkan ratifikasi dan aksesi menjadi satu istilah yaitu pengesahan.

Istilah ratifikasi yang dikenal dalam hukum internasional telah berinteraksi dengan prosedur nasional ketatanegaraan, baik teori maupun praktik negara melihat adanya kebutuhan untuk mengartikan ratifikasi perjanjian internasional dari dua perspektif prosedur yang terpisah namun terkait, yaitu prosedur internal dan prosedur eksternal. Dilihat dari prosedur internal, ratifikasi adalah masalah hukum tata Negara, yaitu hukum nasional Indonesia yang mengatur tentang kewenangan eksekutif dan legislatif dalam pembuatan perjanjian internasional serta mengatur produk hukum apa yang harus dikeluarkan untuk menjadi dasar bagi Indonesia melakukan prosedur eksternal. Sedangkan dari perspektif prosedur eksternal maka ratifikasi perjanjian adalah *the international act so named whereby a state establishes on the international plane its consent to be bound by a treaty* yang validitasnya diatur oleh hukum perjanjian internasional.⁸

⁷ Damos Dumoli Agusman, Hukum perjanjian internasional, 69

⁸ *Ibid*, hal 61

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 per definisi hanya mengatur tentang pengesahan dalam perspektif prosedur eksternal, yaitu perbuatan hukum yang mengikat diri pada suatu perjanjian internasional dalam bentuk ratifikasi, aksesi, penerimaan dan penyetujuan. Namun demikian undang-undang ini juga mengatur persyaratan internal (pengesahan dengan Undang-undang atau Perpres) sehingga Indonesia dapat melakukan pengesahan dalam perspektif eksternal. Dalam undang-undang dan praktek Indonesia, untuk prosedur eksternal yaitu penerbitan *notification* atau *instrument of ratification/accession/acceptance/approval* oleh Kementerian Luar Negeri hanya dapat dilakukan setelah prosedur internal terpenuhi. Undang-undang nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional tidak terlalu menyentuh masalah substansi aspek internal dari pengesahan. Dalam hal ini, apa konsekuensi dari undang-undang atau perpres yang mengesahkan suatu perjanjian terhadap hukum nasional tidak secara tegas dijelaskan ⁹

2. Pembahasan

Dasar hukum ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia diatur di dalam Pasal 11 UUD 1945 “*Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain* “ . Sekalipun perjanjian internasional telah memiliki dasar konstitusional dalam pasal 11 UUD 1945, namun dalam praktek ketatanegaraan masih terdapat kesimpangsiuran. Kajian hukum tata negara tentang hukum perjanjian internasional di Indonesia masih sangat minim, berbeda dengan negara maju, perjanjian internasional masih merupakan kajian primadona dari pakar hukum internasional dibanding pakar hukum tata negara. Ketiadaan kajian tentang hukum perjanjian internasional dari perspektif hukum tata negara dan keterbatasan pembahasan hukum internasional tentang hubungannya dengan hukum Indonesia mengakibatkan adanya benang terputus (*missing link*) antara perjanjian internasional dengan hukum nasional. Seaklipun hukum Indonesia mengenal konsepsi perjanjian internasional dan ratifikasi namun konsepsi ini tidak memiliki akar hukum yang tegas dalam hukum tata negara Indonesia. Kesenjangan ini mengakibatkan adanya persoalan ketidakpastian tentang kedudukan perjanjian internasional dalam hukum nasional Indonesia. Inilah sebabnya kenapa masih jarang ditemukan adanya penggunaan perjanjian internasional sebagai dalil hukum bagi yurisprudensi Indonesia mengingat ketidakjelasan statusnya sebagai sumber hukum positif bagi para penegak hukum ¹⁰.

Tidak bisa dipungkiri bahwa perjanjian internasional mempunyai peran yang sangat penting dalam masyarakat internasional. Negara sebagai individu subjek hukum internasional membutuhkan kerjasama dengan negara lainnya sebagai bentuk eksistensinya dalam masyarakat internasional. Kerjasama antar negara mutlak dibutuhkan oleh suatu negara, karena pada dasarnya tidak ada negara yang dapat memenuhi kebutuhannya secara penuh tanpa kerjasama dengan negara lain.

⁹ Pedoman teknis dan referensi perjanjian internasional, Dirjen Hukum dan PI Kemenlu, 2009, hal 30

¹⁰ Damos Dumoli Agusman, *Loc cit*

Kerjasama antar negara atau dengan subjek hukum internasional lainnya dapat dilakukan dengan menyepakati suatu perjanjian internasional.

Di Indonesia, dasar hukum pelaksanaan perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Namun, yang menjadi persoalan adalah Pasal 11 tidak memberikan penjelasan secara lengkap apa makna dari isi pasal tersebut. Persoalan yang terdapat dalam Pasal 11 tersebut adalah berkaitan dengan kalimat “ Persetujuan DPR “,

Makna persetujuan DPR adalah bahwa DPR terlibat dari awal hingga akhir dalam pembuatan perjanjian internasional, karena makna Pasal 11 sangat sumir maka Presiden Soekarno pada Tahun 1960 mengeluarkan Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960 yang ditujukan kepada MPR. Dalam surat tersebut Presiden menafsirkan bahwa tidak seluruh perjanjian internasional yang membutuhkan persetujuan DPR, tetapi hanya untuk perjanjian-perjanjian yang bersifat penting saja. Menurut Surat Presiden perjanjian internasional yang harus disampaikan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan adalah yang mengandung materi sebagai berikut :

1. Hal-hal politik atau hal-hal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri, seperti perjanjian persahabatan, perjanjian persekutuan (aliansi), dan perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas.
2. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri negara
3. Hal-hal yang menurut UUD atau berdasarkan sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan undang-undang seperti masalah kewarganegaraan dan masalah-masalah kehakiman.

Surat Presiden tersebut pada hakikatnya tidak merubah apapun dan bahkan cenderung memformalisasi praktek hukum yang sudah dilakukan sebelumnya ¹¹. Surat Presiden Soekarno akhirnya dijadikan sebagai pedoman dalam proses pengesahan / ratifikasi perjanjian internasional, dan oleh beberapa kalangan dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan ¹².

Surat Presiden merupakan satu-satunya yang memberikan penjelasan atas pasal 11 UUD 1945 berkaitan dengan ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia. Namun adanya surat presiden tidak membuat permasalahan selesai, masih banyak penyimpangan-penyimpangan dalam praktek berkaitan dengan ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia ¹³. Sebagai contoh pada tahun 1998 Presiden Soeharto menandatangani *Letter of Intent* dengan IMF atas hutang luar negeri Indonesia. Beberapa ahli berpendapat bahwa utang luar negeri seharusnya mendapat persetujuan dari DPR, walaupun hal ini dianggap menyimpang dari ketentuan Surat Presiden juga tidak sepenuhnya benar, karena ketentuan yang terdapat dalam Surat

¹¹ Damos dumoli agusman, hal 13

¹² Bagir Manan dalam damos dumoli agusman, ibid

¹³ Kesimpulan penulis dari beberapa pendapat akademisi

Presiden sangatlah umum dan menyebutkan dengan tegas bahwa utang luar negeri termasuk perjanjian internasional yang harus mendapat persetujuan DPR.

Selama bertahun-tahun praktek ketatanegaraan tentang perjanjian internasional tetap berdasarkan pada Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960, karena tidak ada dasar hukum lain yang memberikan pedoman tentang tata cara ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia. Hukum nasional Indonesia mengalami perkembangan yang cukup berarti dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional. Undang-undang ini merupakan produk legislasi landmark tentang perjanjian internasional yang membuka lembaran baru tentang status perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia. Lahirnya Undang-undang ini juga diwarnai oleh periode transisi dari pemerintahan orde baru ke era reformasi, sehingga dapat dipastikan suasana pada saat pembentukan undang-undang ini dalam rangka reformasi hukum pada umumnya dan dalam rangka menciptakan kepastian hukum proses pembuatan perjanjian internasional pada khususnya.

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, telah terjadi penyimpangan praktek dalam rangka pelaksanaan Surat Presiden sehingga perlu diganti dengan undang-undang tentang perjanjian internasional. Kebutuhan hukum akan adanya undang-undang tentang perjanjian internasional sangatlah mendesak, karena pada waktu itu prosedur dan pengesahan perjanjian lebih didasarkan pada praktek hukum yang tidak tertulis dan hanya berpedoman pada Surat Presiden 2826/HK/1960 yang tidak memiliki alas hukum yang jelas dalam sistem perundang-undangan di Indonesia ¹⁴.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang perjanjian internasional telah memberikan penafsiran penting yang mengklarifikasi ketidakjelasan Pasal 11 UUD 1945. Pengertian “ membuat perjanjian “ telah diartikan oleh undang-undang ini sebagai rangkaian keseluruhan proses pembuatan perjanjian perjanjian, sedangkan peran DPR ditempatkan sebagai pemberi persetujuan hanya dalam rangka Indonesia melakukan ratifikasi terhadap suatu perjanjian internasional. Dengan kata lain, DPR hanya berwenang untuk mengkonfirmasi atau menolak menyetujui perbuatan presiden yang menandatangani suatu perjanjian yang mensyaratkan prosedur ratifikasi.

Pasal 11 UUD 1945 jelas-jelas tidak menyebutkan secara tegas dan gamblang tentang bentuk-bentuk perjanjian yang perlu persetujuan DPR. Pasal 11 kemudian berusaha ditafsirkan oleh Surat Presiden No.2826/HK/1960 yang membedakan antara perjanjian penting yang berbentuk *treaty* yang perlu persetujuan DPR dalam bentuk undang-undang, dan perjanjian biasa yang berbentuk *agreement* yang disahkan oleh Presiden dengan Keppres.

Meskipun Surat Presiden sudah membagi perjanjian dalam dua bentuk serta menentukan materi-materi perjanjian seperti apa yang perlu persetujuan DPR dan

¹⁴ Meskipun ada beberapa pakar yang menyebutkan bahwa Surat Presiden Soekarno merupakan konvensi ketatanegaraan, namun pertanyaannya adalah bagaimana status konvensi ketatanegaraan dalam sistem hukum di Indonesia.

yang tidak perlu persetujuan DPR, tetapi dalam pelaksanaannya masih menimbulkan permasalahan dan kesimpang siuran. Surat Presiden membagi atas tiga bagian materi yang harus dibuat dalam bentuk *treaty* :

- a. Perjanjian yang berpengaruh terhadap haluan politik luar negeri Indonesia seperti perjanjian persahabatan, tapal batas, dan perjanjian persekutuan. Terhadap semua perjanjian ini harus disahkan dalam bentuk undang-undang. Permasalahan muncul di dalam praktek manakala pembuatan perjanjian tapal batas landas kontinen yang selama ini dibuat dalam bentuk *agreement* yang berarti cukup disahkan dengan Keppres dan tanpa harus mendapatkan persetujuan DPR. Apakah perjanjian tapal batas landas kontinen tidak sama dengan perjanjian tapal batas yang terdapat dalam Surat Presiden, kalau sama seharusnya di dalam praktek perjanjian tapal batas landas kontinen juga harus dibuat dalam bentuk *treaty* dan disahkan dengan undang-undang.
- b. Perjanjian-perjanjian yang berkaitan dengan kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman keuangan. Praktek dalam bidang ini juga tidak sama, seharusnya perjanjian yang dibuat Indonesia berkaitan dengan kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman keuangan berbentuk *treaty* dan disahkan dengan undang-undang, tetapi masih ada perjanjian di bidang ini disahkan dengan Keppres. Tindakan pemerintah yang tidak sesuai dengan Surat Presiden terjadi pada waktu Presiden Soeharto dan Michael Camdessus sebagai Direktur Pelaksana Dana Moneter Internasional pada tanggal 15 januari 1998 menandatangani *Letter of Intent on Memorandum of Economic and Financial Policies* ¹⁵.

Tindakan pemerintah dalam membuat *letter of intent* telah melanggar Pasal 33 UUD 1945 dan alasan bahwa perekonomian akan hancur kalau pernyataan kehendak dengan IMF tidak ditandatangani. Perlu ada pembatasan yang jelas dan tegas bagi pemerintah dalam membuat perjanjian internasional agar peristiwa *letter of intent* tidak terjadi lagi di kemudian hari. Untuk itulah kebutuhan akan adanya suatu Undang-Undang khusus tentang perjanjian internasional dirasa sangat mendesak untuk menggantikan Surat Presiden No.2826/HK/1960, untuk memberikan arah politik hukum yang jelas dan tegas agar pemerintah tidak mengulangi kesalahan yang sama serta untuk menghindari kesalahan praktek kesimpangsiuran dalam pelaksanaan pembuatan perjanjian internasional di Indonesia ¹⁶.

Penyimpangan dalam praktek ratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan pemerintah pada tahun 1998 itu terjadi sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional. Selama bertahun-tahun praktek ketatanegaraan tentang perjanjian internasional tetap berdasarkan pada Surat Presiden Nomor 2826/HK/1960, karena tidak ada dasar hukum lain yang memberikan pedoman tentang tata cara ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia. Hukum nasional Indonesia mengalami perkembangan yang cukup berarti

¹⁵ Firman Hasan, *Kekuasaan pembuatan Perjanjian Internasional*, Pidato pengukuhan, hal 32

¹⁶ *ibid*

dengan dilahirkannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional.

Undang-undang ini merupakan produk legislasi landmark tentang perjanjian internasional yang membuka lembaran baru tentang status perjanjian internasional dalam sistem hukum nasional Indonesia. Lahirnya Undang-undang ini juga diwarnai oleh periode transisi dari pemerintahan orde baru ke era reformasi, sehingga dapat dipastikan suasana pada saat pembentukan undang-undang ini dalam rangka reformasi hukum pada umumnya dan dalam rangka menciptakan kepastian hukum proses pembuatan perjanjian internasional pada khususnya.

Pasal 10 UU No.24 tahun 2000 mengatur perihal pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila perjanjian berkenaan dengan ¹⁷

- a. Masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara ;
- b. Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia ;
- c. Kedaulatan atau hak berdaulat negara ;
- d. Hak asasi manusia dan lingkungan hidup ;
- e. Pembentukan kaidah hukum baru ;
- f. Pinjaman dari/dan hibah luar negeri

Meskipun UU No.24 Tahun 2000 sudah berusaha untuk memberikan kejelasan dan kepastian hukum tentang pembuatan dan ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia, norma ini tetap saja rawan multi interpretasi dari berbagai kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif.

Ketentuan yang terdapat dalam UU No.24 Tahun 2000 tentang perjanjian Internasional, terutama yang berkaitan dengan pembuatan serta pengesahan / ratifikasi perjanjian internasional (Pasal 6 s/d Pasal 18) diharapkan dapat memberikan kepastian hukum serta kejelasan dalam praktek pembuatan perjanjian internasional di Indonesia, meskipun masih terdapat kritik dan perdebatan di kalangan akademisi.

Selain penyimpangan yang dilakukan pemerintah pada tahun 1998 mengenai kesepakatan dengan IMF, penyimpangan lainnya yang terjadi adalah ketika Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak anak dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1990, seharusnya Pemerintah meratifikasi dengan Undang-Undang bukan Keppres, karena materi perjanjian internasional tentang Hak asasi manusia adalah salah satu materi yang harus diratifikasi dengan Undang-Undang. Penyimpangan justru terlihat jelas ketika pada tahun 2012 Indonesia meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak anak Mengenai Penjualan anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak dengan UU Nomor 10 Tahun 2012. Protokol Opsional ini masih merupakan satu kesatuan dengan Konvensi Hak-Hak Anak yang sudah terlebih dahulu diratifikasi oleh Indonesia. Yang menjadi persoalan adalah mengapa perjanjian internasional yang masih merupakan satu kesatuan di ratifikasi dengan cara yang berbeda (satu dengan

¹⁷ UU No.24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

Keppres dan satunya lagi dengan UU). Seharusnya kedua perangkat aturan internasional tentang Konvensi Hak-Hak Anak ini diratifikasi dengan UU.

Berdasarkan Pasal 10 (d) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000, bahwasanya setiap perjanjian internasional yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia adalah termasuk dalam perjanjian yang berkategori penting, sehingga ratifikasi atau pengesahannya harus dilakukan dengan Undang-Undang, atau dengan kata lain harus mendapatkan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat. Mungkin masih banyak penyimpangan-penyimpangan lain yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan khususnya yang berkaitan dengan ratifikasi perjanjian internasional. Ini membuktikan bahwa ketentuan hukum yang tidak sejalan dari aturan tertinggi sampai pada aturan terendah membuat aturan tersebut menjadi multi tafsir, sehingga terdapat ketidak konsistenan dalam praktek nya.

Pemerintah dan DPR menyadari bahwa sudah saatnya UU No 24 Tahun Tentang Perjanjian Internasional harus dilakukan perubahan. Hal ini dibuktikan dengan dimasukkannya Undang-Undang nomor 24 tahun 2000 dalam daftar Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015 – 2019. Tentu dengan adanya UU perubahan ini diharapkan tidak ada lagi penyimpangan-penyimpangan dalam praktek ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia

3. Penutup

Selama ini di Indonesia praktek ratifikasi perjanjian internasional didasarkan pada Pasal 11 UUD 1945. Dalam perjalanan waktu karena ketentuan dalam pasal 11 masih sangat sumir sehingga perlu ditafsirkan oleh Surat Presiden No.2826/HK/1960 yang ditujukan kepada ketua DPR yang bertujuan untuk memberi penjelasan terhadap ketentuan pasal 11. Surat Presiden berisi tentang pembagian bentuk perjanjian internasional yang terdiri atas dua, yaitu perjanjian penting yang berbentuk *treaty* dan harus mendapatkan persetujuan DPR dengan Undang-undang, sedangkan untuk perjanjian biasa yang berbentuk *agreement* cukup disahkan oleh presiden dengan Kepres. Namun dalam praktek dan pelaksanaannya juga terjadi kesimpang siuran dan melanggar surat presiden, salah satu presedennya adalah ketika Presiden Soeharto pada tahun 1998 menandatangani *letter of Intent* dengan IMF mengenai pinjaman keuangan. Semestinya sesuai dengan surat presiden , perjanjian pinjaman keuangan harus dalam bentuk *treaty* dan harus mendapat persetujuan DPR. Inilah kemudian yang mendorong untuk dibuatnya suatu undang-undang tentang perjanjian internasional yang akan memberikan kepastian hukum tentang pembuatan dan pengesahan / ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia. UU telah secara jelas dan tegas mengatur tentang pelaksanaan pembuatan perjanjian, siapa yang berwenang membuat perjanjian internasional, bagaimana prosedur pengesahan / ratifikasi. Ketentuan tentang ratifikasi dijelaskan secara gamblang oleh pasal 10 UU No 24 Tahun 2000. Ada 6 bidang perjanjian (Masalah politik, perdamaian, pertahanan dan keamanan negara, Perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia, Kedaulatan atau hak berdaulat negara, Hak asasi manusia dan lingkungan hidup, Pembentukan kaidah hukum baru, Pinjaman dari/dan hibah luar negeri) yang harus mendapat persetujuan DPR dan diratifikasi dalam bentuk UU. Namun masih saja terdapat penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan

Republik Indonesia, contohnya adalah ketika Indonesia meratifikasi Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak anak dengan Keppres Nomor 36 Tahun 1990, seharusnya Pemerintah meratifikasi dengan Undang-Undang karena materi perjanjian internasional adalah tentang Hak asasi manusia. Penyimpangan justru terlihat jelas ketika pada tahun 2012 Indonesia meratifikasi Protokol Opsional Konvensi Hak-Hak anak Mengenai Penjualan anak, Prostitusi Anak dan Pornografi Anak dengan UU Nomor 10 Tahun 2012. Protokol Opsional ini masih merupakan satu kesatuan dengan Konvensi Hak-Hak Anak yang sudah terlebih dahulu diratifikasi oleh Indonesia dengan Keppres. Seharusnya kedua instrumen perjanjian internasional ini diratifikasi dengan Undang-Undang sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 10 UU No 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

Meskipun undang-undang tentang Perjanjian Internasional telah lahir dan mencoba untuk memberikan kepastian hukum atas pembuatan dan pengesahan / ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia, tetap saja masih tersisa beberapa persoalan dan penyimpangan dalam praktek ketatanegaraan. Diakui bahwa aturan yang terdapat dalam UU No 24 Tahun 2000 belum sempurna, sehingga Pemerintah merasa perlu untuk melakukan perubahan atas UU ini, hal ini dibuktikan dengan dimasukkannya UU No 24/2000 dalam Prolegnas 2015 -2019. Tapi perubahan atas suatu aturan hukum bukanlah satu-satunya cara untuk mengatasi persoalan serta penyimpangan praktek, perlu komitmen serta konsistensi pemerintah beserta DPR untuk dapat menjalankan aturan hukum dengan benar. Tidak ada kata toleransi dalam menegakkan dan menjalankan aturan hukum, apalagi yang berkaitan dengan hajat hidup masyarakat luas terutama yang berkaitan dengan perjanjian internasional. Perjanjian internasional berkaitan dengan kewajiban-kewajiban internasional suatu negara yang sudah meratifikasi suatu perjanjian, yang sudah pasti berkaitan dengan kepentingan bangsa dan negara, sehingga pemerintah tidak boleh gegabah yang akan menyebabkan kerugian bagi negara.

Daftar Pustaka

- Boer Mauna , 2003, *hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam dera Dinamika Global*, Alumni, Bandung
- Damos Dumoli, 2010, *Hukum Perjanjian Internasional Kajian Teori da Praktek Indonesia*, Refika Aditama, Bandung
- Sri Soemantri, 2006, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi dalam Batang Tubuh UUD 1945*, Alumni, Bandung
- Taufiqurrahman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945 - 2002* , Ikapi, Bogor
- Sunaryati Hartono, 1994, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional*
- Konvensi Wina 1969 Tentang Hukum Perjanjian Internasional*
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. II Tahun 1999*
- Manan, B. (2001). *Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Hak Asasi Manusia, Demokrasi dan Supremasi Hukum.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum* (Revisi). Jakarta: PT Kharisma Putra Utama.
- Muqorobin, M. K., & Arief, B. N. (2020). Kebijakan Formulasi Pidana Mati dalam Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi pada Masa Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) Berdasarkan Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana. *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, 2(3), 387–398. <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.387-398>
- Surahmad. (2016). Kontroversi Kebijakan Hukuman Mati Bagi Koruptor Di Indonesia. *Pusdiknas : Jurnal Ilmiah Kebijakan Nasional Dan Internasional*, 2(3).
- Toule, E. R. M. (2013). Eksistensi Ancaman Pidana Mati Dalam Undang-Undang Tindak Pidana. *Jurnal Hukum Prioris*, 3(3), 103–110.
- Yanto, O. (2017). Penjatuhan Pidana Mati Pelaku Tindak Pidana Korupsi dalam Keadaan Tertentu. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 14(1), 49–56. Retrieved from <http://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/download/76/pdf>